VERS UN NOUVEAU CADRE FINANCIER DU TRANSPORT EN COMMUN

En application de l'article 258 de la Loi portant réforme de l'organisation territoriale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais

15 novembre 2001

Québec

102-01662/

Monsieur Jean-Pierre Charbonneau
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec

Monsieur le Président,

En application de l'article 258 de la Loi portant réforme de l'organisation territoriale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais, j'ai l'honneur de vous déposer ce rapport portant sur l'élaboration d'un nouveau cadre financier du transport en commun.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le ministre des Transports,

GUY CHEVRETTE

Québec, le 15 novembre 2001

TABLE DES MATIÈRES

VERS UN NOUVEAU CADRE FINANCIER DU TRANSPORT EN COMMUN

1. LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL..... 2

1.1. LES ACTEURS EN PRÉSENCE..... 2
L'AMT..... 3
Le palier municipal..... 3
Le ministère des Transports..... 3

1.2. LES CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS RÉCENTS..... 3
Un nouveau palier régional : la Communauté métropolitaine de Montréal..... 3
Une nouvelle loi pour les sociétés de transport..... 4
Vers un regroupement des CIT et OMIT..... 4
De nouvelles responsabilités pour l'AMT..... 4

2. LA PROBLÉMATIQUE FINANCIÈRE..... 7

2.1. LES RESPONSABILITÉS ACTUELLES DES DIVERS PALIERS..... 7
Le gouvernement..... 7
Le palier métropolitain..... 7
Le palier municipal..... 8

2.2. ÉVOLUTION DE L'UTILISATION DU TRANSPORT EN COMMUN..... 8

2.3. ÉVOLUTION DES DÉPENSES..... 9

Dépenses d'exploitation..... 11
Dépenses d'immobilisation..... 13

2.4. ÉVOLUTION DES PARTS RELATIVES DES PARTENAIRES..... 14
Part des usagers..... 14
Part du gouvernement et des automobilistes..... 15
Part des municipalités..... 17

2.5. LES PRINCIPAUX ENJEUX LIÉS AU CADRE FINANCIER ACTUEL..... 20

2.5.1. Répondre à des besoins en croissance..... 21
2.5.2. Les règles de partage..... 21

Le financement des dépenses d'immobilisation..... 22
Les partages entre l'AMT et les municipalités..... 22
La détermination des municipalités contributrices..... 22
La répartition des coûts entre les municipalités..... 22
Le cas du métro..... 22

2.5.3. La concurrence et la complémentarité des paliers métropolitains et locaux 23

2.6. LES ÉLÉMENTS À PRENDRE EN COMPTE DANS LA RÉFLEXION À ENGAGER..... 24
Unité d'action..... 24
Respect de la capacité de payer..... 24
Équité entre les partenaires..... 25

3. DES SOLUTIONS À ÉLABORER EN CONCERTATION AVEC LE MILIEU... 27

Listes des tableaux

Tableau 1 : Utilisation des services de transport en commun (en milliers)..... 9
Tableau 2 : Évolution des dépenses d'exploitation et d'immobilisation (en millions de $)..... 10
Tableau 3 : Évolution des dépenses totales par organisme (en millions de $)..... 10
Tableau 4 : Évolution du coût d'exploitation par déplacement ($/déplacement)..... 12
Tableau 5 : Évolution des dépenses d'immobilisation (en milliers de $)..... 13
Tableau 6 : Évolution des tarifs des abonnements mensuels (tarif ordinaire)..... 14
Tableau 7 : Évolution des contributions du gouvernement et des automobilistes (en millions de $)..... 16
Tableau 8 : Utilisation des sources de financement métropolitaines (en milliers de $)..... 17
Tableau 9 : Évolution des contributions municipales totales (en milliers de $)..... 17
Tableau 10 : Évolution des contributions municipales totales par catégorie de contribution (en milliers de $)..... 18
Tableau 11 : Évolution des contributions municipales aux organismes de transport (en milliers de $)..... 19
Tableau 12 : Contributions municipales aux organismes de transport (par habitant, par déplacement, par 100$ de RFU)..... 20

Listes des graphiques

Graphique 1 : Évolution des dépenses d'exploitation par organisme (1991=100)..... 12
Graphique 2 : Évolution du financement du transport en commun (en millions de $)..... 14
Graphique 3 : Évolution du ratio d'autofinancement par organisme 15

VERS UN NOUVEAU CADRE FINANCIER DU TRANSPORT EN COMMUN

La fluidité des déplacements des personnes et des marchandises est une condition fondamentale de la performance économique de la grande région de Montréal et de sa compétitivité par rapport aux autres grandes villes du continent et du monde. Par le dépôt du Plan de gestion des déplacements de la région de Montréal (PGDM) en avril 2000, le gouvernement et le ministre des Transports témoignaient de l'importance accordée au transport en commun comme moyen d'action contribuant à la réduction de la congestion et comme voie d'avenir concrète permettant de soutenir le développement durable de la région montréalaise et d'améliorer la qualité de vie de ses citoyens.

Pour porter fruit, cette vision du transport en commun doit donner lieu à une stratégie commune du gouvernement du Québec et des gouvernements municipaux, dont les responsabilités sont considérables, tant sur le plan de l'organisation des services de transport en commun que sur celui de leur financement. En effet, le succès des projets annoncés est en grande partie lié à la capacité du palier de gouvernement municipal de financer les dépenses d'exploitation qui découlent de la mise en oeuvre de nouveaux services. L'augmentation de l'utilisation du transport en commun, un des grands objectifs du PGDM, implique aussi des coûts d'exploitation à la hausse. Enfin, le maintien des actifs existants nécessite une participation financière conjointe des municipalités et du gouvernement. Pour relever ces défis, le cadre financier du transport en commun doit être révisé afin de s'assurer que tous les partenaires soient en mesure de jouer leur rôle.

Si notre capacité collective de soutenir financièrement le transport en commun est un enjeu majeur, d'autres aspects du cadre actuel méritent aussi un examen. Une partie de la problématique financière du transport en commun dans la région de Montréal avait été esquissée dans le document d'évaluation de la Loi sur l'Agence métropolitaine de transport (AMT), déposé en décembre 1999 à l'Assemblée nationale par la ministre des Affaires municipales et de la Métropole, alors responsable de l'application de cette loi.[1] Déjà à cette époque, l'iniquité de certaines formules de partage de coûts était constatée, de même que le besoin de mieux soutenir le financement du métro et la nécessité de réfléchir à l'utilisation des sources de financement métropolitaines .

Ces constats n'ont toutefois pas donné lieu à des modifications du cadre financier, notamment parce que le contexte de la réforme municipale ne s'y prêtait pas. Cependant, une disposition a été introduite dans la Loi portant réforme de l'organisation territoriale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais prévoyant que le ministre des Transports fasse rapport à l'Assemblée nationale au plus tard le 15 novembre 2001 sur l'élaboration d'un nouveau cadre institutionnel et financier du transport en commun à Montréal[2].

---

[1] Le ministre des Transports est responsable de l'application de la Loi sur l'Agence métropolitaine de transport depuis le 15 novembre 2000.

2 **Article 258.** Le ministre des Transports élabore un nouveau cadre institutionnel et financier du transport en commun dans la région de Montréal. Ce cadre porte notamment sur la régionalisation de l'encadrement et du

Au printemps 2001, une partie importante de cette démarche a été réalisée avec l'adoption de la Loi sur les sociétés de transport en commun. Il était impératif d'adopter en priorité cette loi en raison de la réforme municipale qui allait prendre effet quelques mois plus tard. En ce qui concerne le cadre financier du transport en commun, la consultation essentielle du milieu municipal oblige à étirer l'échéancier. En effet, l'année 2001 n'était pas propice à une consultation, car la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) est en phase de démarrage, et les nouvelles villes issues des fusions municipales ne commenceront à fonctionner qu'en 2002. La tenue des élections municipales de l'automne 2001 constituait également un préalable aux discussions avec le milieu.

Enfin, il apparaît opportun d'élargir cette consultation à l'ensemble du Québec pour intégrer toutes les problématiques vécues dans les diverses agglomérations. En conséquence, une disposition du projet de loi modifiant la Loi sur les sociétés de transport en commun et d'autres dispositions législatives, qui sera soumis pour adoption cet automne, viendra préciser l'application de l'article 258 de la Loi portant réforme de l'organisation territoriale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais de manière à ce que les municipalités concernées par le financement du transport en commun au Québec soient consultées.

1. LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL

1.1. LES ACTEURS EN PRÉSENCE

En matière de transport en commun, la population de la région de Montréal est desservie par trois sociétés de transport et quinze organismes municipaux et intermunicipaux de transport (OMIT), soit douze conseils intermunicipaux de transport (CIT) et trois municipalités organisant seules le service.[3] Historiquement, ce nombre élevé a nui au développement d'une vision d'ensemble qui aurait permis de mieux planifier, de mettre sur pied et de financer les services et les infrastructures de nature métropolitaine. Voulant faire prévaloir une perspective d'agglomération, le gouvernement a mis sur pied l'AMT en 1995. Aujourd'hui, les responsabilités en matière de transport en commun dans la région de

financement du métro et sur l'établissement d'un plan de gestion approprié pour ce réseau de transport en tenant compte, pour la détermination des contributions municipales, de l'offre de service, de l'utilisation des services et de tout autre facteur pertinent.

Au plus tard le 15 novembre 2001, le ministre des Transports fait rapport à l'Assemblée nationale, ou si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise des travaux, de ses propositions pour la mise en œuvre du cadre institutionnel et financier visé au premier alinéa. Il dépose alors, le cas échéant, un projet de loi concernant notamment les organismes qui pourvoient au transport en commun dans la région de Montréal.

[3] On parle ici de la situation en janvier 2002 et du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal, auquel le territoire de l'AMT a été ajusté. Les CIT sont compris en tout ou en partie dans ce territoire. Il est à noter que l'OMIT Saint-Bruno n'est pas comptabilisé, puisque cette ville fera partie de la nouvelle ville de Longueuil.

Montréal sont donc partagées entre l'AMT au niveau métropolitain, les instances locales que sont les CIT, les OMIT et les sociétés de transport ainsi que le gouvernement.

L'AMT

L'AMT a pour mission de soutenir, de développer, de coordonner et de promouvoir le transport collectif, dont les services spéciaux de transport pour les personnes handicapées, d'améliorer les services de trains de banlieue, d'en assurer le développement, de favoriser l'intégration des services entre les différents modes de transport et d'augmenter l'efficacité des corridors routiers. L'AMT a aussi des responsabilités d'exploitante en regard des trains de banlieue ainsi que des dessertes et des équipements métropolitains.

Le palier municipal

Les autorités locales sont responsables de la planification, de l'exploitation et du financement des réseaux d'autobus sur leur territoire ou vers l'extérieur de leur territoire. De plus, la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal (STCUM)[4] est l'autorité responsable de l'organisation, de l'exploitation et du financement des services de métro. Il faut noter que les autorités organisatrices de transport de la région de Montréal sont de tailles très variables.

Le ministère des Transports

Outre ses responsabilités générales de planification, le ministère des Transports (MTQ) agit dans le domaine du transport en commun par l'élaboration de politiques et de programmes ainsi que par l'administration du Programme d'aide au transport en commun. Ce programme prévoit un soutien financier aux autorités organisatrices de transport sous la forme d'une aide aux dépenses d'immobilisation pour l'AMT et les sociétés de transport ainsi que d'une aide à l'exploitation pour les CIT et OMIT.

1.2. LES CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS RÉCENTS

Un nouveau palier régional : la Communauté métropolitaine de Montréal

La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) a été créée au printemps 2000. Le transport en commun figure parmi les compétences qui lui ont été attribuées. Plus précisément, elle s'est vu confier les responsabilités suivantes :

- elle approuve les ajustements au plan stratégique de l'AMT et la révision de celui-ci;
- elle détient un pouvoir de désaveu au regard des tarifs métropolitains;

[4] Dans ce texte, les futures sociétés de transport de Montréal et de Longueuil sont identifiées par leur nom en vigueur jusqu'au 1er janvier 2002, soit la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal (STCUM) et la Société de transport de la rive sud de Montréal (STRSM).

- elle approuve le budget de l'AMT;
- elle est consultée sur le Programme triennal d'immobilisation de l'AMT, sur les dessertes métropolitaines par autobus ainsi que sur le réseau et les équipements métropolitains;
- elle désigne parmi ses propres membres trois des sept membres du Conseil d'administration de l'AMT;
- elle approuve également, depuis l'adoption de la Loi sur les sociétés de transport, les plans stratégiques des sociétés de transport et reçoit le programme triennal d'immobilisation du métro de la STCUM.

Au-delà de ses strictes compétences en matière de transport en commun, la mission plus générale de la CMM en matière d'aménagement et de développement du territoire devrait donner lieu à un arrimage stratégique des interventions en regard du transport en commun à une planification intégrée à l'échelle de l'agglomération.

Une nouvelle loi pour les sociétés de transport

La Loi sur les sociétés de transport en commun a été adoptée en juin 2001. Cette loi confirme le statut des sociétés de transport comme entités distinctes, dotées d'un conseil d'administration. Elle apporte les ajustements nécessaires compte tenu de la création des nouveaux territoires juridiques découlant des fusions municipales et, de manière générale, modernise le cadre juridique qui régissait ces organismes de transport. En outre, tous les organismes publics de transport du Québec ont été regroupés sous une seule loi constitutive, ce qui simplifie grandement leur cadre législatif. La loi contient toutefois des sections distinctes s'appliquant à certains organismes lorsque des particularités locales le rendent nécessaire.

Vers un regroupement des CIT et OMIT

Il y a un peu plus de un an a été entreprise une démarche visant à regrouper les conseils intermunicipaux de transport (CIT) de la région montréalaise. Cette démarche, lancée par le milieu et appuyée par le MTQ, devrait mener à la création de quatre grandes autorités organisatrices de transport en commun (AOT) qui intégreraient la plupart des CIT et des OMIT de la région de Montréal. La Loi sur les sociétés de transport en commun, adoptée au printemps 2001, a apporté certaines modifications à la Loi sur les conseils intermunicipaux de transport de la région de Montréal, de manière à faciliter le regroupements de ces organismes de transport.

De nouvelles responsabilités pour l'AMT

Enfin, le rôle de l'AMT à l'égard de la réalisation des actions prévues au Plan de gestion des déplacements de la région de Montréal a été considérablement accru en décembre 2000. Elle dispose maintenant des pouvoirs de planifier, de réaliser et d'exécuter, aux conditions fixées par le gouvernement, les projets de prolongement du réseau de métro ou d'autres systèmes de transport guidés. C'est notamment afin de garantir la capacité d'action de

l'AMT dans cette mission que le gouvernement a décidé de conserver son statut de mandataire.

* * *

De ces changements institutionnels récents a résulté un certain équilibre qui devrait permettre aux partenaires de jouer adéquatement leur rôle dans le déploiement d'une stratégie de développement et de conservation des réseaux de transport en commun. Sur la base de ces choix en matière d'organisation, il faut maintenant assurer la stabilité financière qui permettra à tous les acteurs de relever les défis des prochaines années.

2. LA PROBLÉMATIQUE FINANCIÈRE

L'encadrement financier du transport en commun dans la région de Montréal a été modifié à différentes reprises au cours des dernières années. Parmi les modifications les plus importantes, on peut rappeler, d'une part, le partage des responsabilités entre le gouvernement et les municipalités qui a été instauré en 1992. Le gouvernement mettait alors fin au soutien à l'exploitation à l'intention des sociétés de transport, consacrant le principe de la responsabilité municipale au regard des coûts d'exploitation, et bonifiait son soutien financier aux dépenses d'investissement. Il décidait également d'établir une contribution des automobilistes (droits d'immatriculation) afin d'aider les municipalités à absorber les effets de cette réforme. D'autre part, un nouveau palier régional, l'Agence métropolitaine de transport, a été créée dans la région de Montréal en 1995.

2.1. LES RESPONSABILITÉS ACTUELLES DES DIVERS PALIERS

Le gouvernement

Le gouvernement participe au financement du transport en commun en assumant, en tout ou en partie, les coûts d'immobilisation des projets de transport en commun. Il assume 100 % des coûts des projets de développement, tandis que sa participation se situe entre 50 % et 75 % en ce qui a trait au maintien des actifs. Il subventionne aussi les CIT et les OMIT, au regard des coûts d'exploitation, dans une proportion de 40 % des revenus, et ce, jusqu'à un maximum de 75 % du déficit (l'enveloppe est cependant gelée au niveau de 1996)[5]. Enfin, il est à noter que la contribution des automobilistes au transport en commun provient du champ de taxation du gouvernement.

Le palier métropolitain

La mission financière de l'AMT comporte différents types d'interventions. D'une part, elle a pour mission de soutenir les organismes de transport. Ce soutien est apporté principalement par l'intermédiaire de l'aide métropolitaine versée au prorata des déplacements effectués sur le réseau métropolitain, mais également par l'intermédiaire d'autres formes d'aide que l'AMT peut déterminer en vertu de sa loi constitutive.

Un autre grand volet de la mission financière de l'AMT est d'assumer, après contribution municipale, le déficit du train de banlieue et des équipements de nature métropolitaine.

Pour assumer ces responsabilités, l'AMT s'est vu confier la contribution des automobilistes au transport en commun, de même que le produit d'une nouvelle taxe de 1,5 cent par litre d'essence vendu dans la région métropolitaine.

[5] Il convient de noter que les municipalités de toute la région participent au fonds d'immobilisation de l'AMT, qui finance, conjointement avec le MTQ, divers projets d'immobilisation. Certains de ces projets (terminus, stationnements incitatifs, voies réservées) sont réalisés sur le territoire des CIT et OMIT et destinés à ces réseaux, qui reçoivent donc indirectement une aide aux dépenses d'immobilisation.

L'AMT assume aussi la partie non subventionnée des dépenses d'immobilisation des équipements et des réseaux métropolitains au moyen d'un fonds d'immobilisation régional pourvu par toutes les municipalités de son territoire.

Enfin, l'AMT établit le niveau des tarifs métropolitains et décide des modalités de partage des recettes, ce qui détermine, de manière plus ou moins importante, les revenus des organismes de transport concernés.

Le palier municipal

Le palier municipal demeure responsable du financement du déficit des réseaux locaux. De plus, diverses contributions municipales visant à financer certaines activités de l'AMT ont été prévues à la Loi :

- contributions au fonds d'immobilisation à raison de 1¢ par 100 $ de richesse foncière uniformisée;
- contributions aux coûts du train de banlieue;
- contributions aux dessertes métropolitaines d'autobus;
- contributions aux coûts d'exploitation et de gestion des équipements métropolitains (terminus et voies réservées);

La contribution totale des municipalités au transport en commun découle donc de décisions locales, mais aussi de ces contributions métropolitaines, dont le niveau dépend en partie des décisions budgétaires de l'AMT.

La loi sur l'AMT prévoit aussi une contribution au métro dans le cas des AOT desservies en dehors de l'Île de Montréal.

Enfin, les sociétés de transport doivent assumer la partie non subventionnée de leurs propres dépenses d'immobilisation (autobus, métro, garages, ateliers, terminus locaux, etc).

2.2. ÉVOLUTION DE L'UTILISATION DU TRANSPORT EN COMMUN

Le tableau 1 illustre l'évolution de l'utilisation des services de transport en commun de la région de Montréal en 1991, 1995 et 2000. L'évolution de l'utilisation est préoccupante depuis plusieurs années. Si on se limite à la dernière décennie, on constate une baisse 1991 à 1995. Depuis environ cinq ans toutefois, on observe une reprise appréciable.

Globalement, après une baisse de plus de 4 % entre 1991 et 1995, l'utilisation annuelle du transport en commun dans la région de Montréal a connu une hausse d'un peu plus de 8 % depuis cinq ans. Bien que les efforts des organismes de transport et de l'AMT aient sûrement contribué à cette hausse, la bonne tenue de l'économie de la région métropolitaine

de Montréal ces dernières années explique probablement en partie la reprise de l'utilisation du transport en commun.

Tableau 1 : Utilisation des services de transport en commun (en milliers)

	AMT-train	AMT-autobus	STCUM	STL	STRSM	CIT nord	CIT sud	TOTAL
1991	6 327	-	346 700	21 427	27 599	3 009	5 459	410 521
	1,54 %	-	*84,45 %*	*5,22 %*	*6,72 %*	*0,73 %*	*1,33 %*	
1995	4537	-	336 100	16 020	25 605	4 525	6 368	393 155
	1,15 %	-	*85,49 %*	*4,07 %*	*6,51 %*	*1,15 %*	*1,62 %*	
2000	11 992	408	354 300	17 425	29 004	5 196	7 543	425 868
	2,82 %	*0,10 %*	*83,19 %*	*4,09 %*	*6,81 %*	*1,22 %*	*1,77 %*	

* L'AMT a pris en charge les trains de banlieue en 1996
Source AMT (Comité de financement)

2.3. ÉVOLUTION DES DÉPENSES

La réforme de 1992 a profondément modifié le partage du financement du transport en commun dans la région et la sollicitation des divers partenaires financiers. De plus, le nouveau cadre financier établi lors de la création de l'AMT, en 1995, a donné lieu à des rééquilibrages financiers entre les municipalités et entre les organismes de transport.

Au cours de la dernière décennie, les organismes ont été amenés à procéder à des ajustements pour faire face aux nouvelles responsabilités financières du palier local et pour absorber les effets des rééquilibrages régionaux. Ces ajustements ont été réalisés en ayant recours, de manière plus ou moins importante selon les organismes, à des compressions budgétaires, à des réductions de service, à des investissements générant des économies, à une sollicitation accrue de l'assiette foncière municipale ou à des augmentations de tarifs.

Pour les organismes de transport, les compressions budgétaires répétées auxquelles ils ont dû faire face et les diverses mesures prises pour améliorer leur performance, conjuguées aux hausses d'utilisation de ces dernières années, ont eu un effet significatif sur les réseaux. De plus, les gains de productivité sont de plus en plus difficiles à réaliser. Ainsi, pour soutenir toute hausse importante d'utilisation, des investissements devront nécessairement être faits.

Devant ce constat, l'AMT mettait sur pied, en janvier 2001, à la demande des organismes, un comité de réflexion sur le financement réunissant des représentants des trois sociétés de transport, de l'Association des CIT, du MTQ et de l'AMT. Le comité devait réaliser une analyse complète de la situation actuelle en matière de financement du transport en commun et brosser les perspectives 2001-2010. Ce travail devait permettre notamment d'illustrer les pressions qu'exercent le maintien du patrimoine ainsi que les développements prévus au PGDM sur les réseaux. La démarche a donné lieu à un rapport conjoint de

l'AMT, de la STCUM, de la STRSM, de la STL et des CIT/OMIT de la région intitulé : *Bilan et perspectives financières du transport en commun, 1991–2010*. Les données financières présentées dans ce document sont pour la plupart extraites de ce rapport, déposé en septembre 2001.

En 2000, plus de 1 047 M$ ont été consacrés au transport en commun dans la région de Montréal. Comme l'illustre le tableau 2, l'augmentation des dépenses totales en matière de transport en commun a été relativement faible depuis 10 ans, passant de 930 M$ en 1991 à 1 047 M$ en 2000. En dollars constants, les dépenses totales n'ont augmenté que de 7 M$, soit moins de 1 %. De 1991 à 2000, le taux de croissance des dépenses d'immobilisation a été de 30 % alors que celui des dépenses d'exploitation n'a été que de 7 %.

Tableau 2 : Évolution des dépenses d'exploitation et d'immobilisation (en millions de $) [6]

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Exploitation	719	730	743	754	756	775	756	756	772	773
Investissement	211	240	250	252	266	234	260	286	277	274
Total	930	970	994	1 005	1 022	1 009	1 016	1 042	1 048	1 047

Source AMT (Comité de financement)

Le tableau 3 présente l'évolution des dépenses totales par organisme ainsi que la part de la croissance imputable à chacun d'entre eux.

Tableau 3 : Évolution des dépenses totales par organisme (en millions de $)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	91-2000	
STCUM	689	722	735	742	756	746	738	751	751	744	54,8	46,8%
STL	55	59	59	62	63	63	62	61	60	64	8,7	7,4%
STRSM	100	99	100	99	97	98	98	89	95	91	(9,1)	-7,8%
Couronne sud	19	20	21	22	23	25	24	23	25	27	8,2	7,0%
Couronne nord	11	12	13	14	15	16	16	16	17	19	7,8	6,7%
AMT et trains (1)	55	59	66	66	68	61	79	101	99	102	46,7	39,9%
Total	930	970	994	1 005	1 022	1 009	1 016	1 042	1 048	1 047	117	100%

(1) : Les trains ont été sous la responsabilité de la STCUM jusqu'en 1995, et depuis, sous la responsabilité de l'AMT.
Source : AMT (Comité de financement) Compilation MTQ

On peut remarquer, dans un premier temps, que la part de la croissance imputable à la STCUM n'est que de 47 % alors que ses dépenses représentent 71,1 % de l'ensemble de la région en 2000. Cette croissance de 54,8 M$ est, en grande partie, attribuable à la croissance des dépenses d'immobilisation, malgré une baisse du service de la dette du métro.

[6] Aux fins de comparaison, les dépenses d'exploitation de la couronne sud ont été réajustées pour les années 1991 à 1997 afin de tenir compte de la scission du CIT Le Richelain.

Au cours de l'année 2000, et ce pour une période de 3 ans, la STCUM a négocié un congé de contributions aux régimes de retraite de 30 M$ annuellement.

La STRSM, pour sa part, tend à influencer à la baisse l'évolution des coûts régionaux puisque ses dépenses sont en baisse. En 2000, ses coûts représentent 8,7 % des dépenses de la région. La réduction des coûts de la STRSM est en grande partie attribuable, comme on le verra plus loin, à sa politique de gestion de la dette.

La STL, quant à elle, voit ses coûts augmenter plus que la moyenne régionale. Ainsi, alors que ses coûts ne représentent que 6,1 % du total régional en 2000, la part de la croissance dont elle est responsable s'élève à 7 %. L'augmentation continue des dépenses d'exploitation, au cours de la décennie, est principalement responsable de cette croissance des coûts.

Les couronnes voient leurs coûts d'exploitation augmenter substantiellement. Elles sont responsables de 13,7 % de la croissance régionale alors qu'en 2000, leurs coûts ne représentent que 4,4 % du total.

L'AMT est, quant à elle, responsable de 9,7 % des dépenses.[7] De 1996 à 2000, les dépenses de l'AMT ont augmenté de 67 %. Cette hausse témoigne d'une dynamique de démarrage des activités et, notamment, de la prise en charge et du développement des modes et équipements métropolitains (trains de banlieue, terminus, stationnements incitatifs, voies réservées, etc.).

Dépenses d'exploitation

La faible augmentation des dépenses totales observée précédemment au tableau 2 traduit dans les faits une rationalisation de l'offre de service et une diminution de l'importance relative des dépenses d'exploitation de 77 % à 74 % des dépenses totales.

Le graphique 1 permet d'illustrer le comportement individuel des organismes. En raison de son poids relatif (68 % des dépenses totales), la STCUM a eu un impact significatif sur la relative stabilité des coûts d'exploitation dans l'ensemble de la région, avec une augmentation de dépenses de seulement 1 %. Au cours de cette même période, la STCUM a rationalisé son offre de service : les véhicules-kilomètres du réseau d'autobus ont diminué de 1 % et ceux du métro de 9 %.

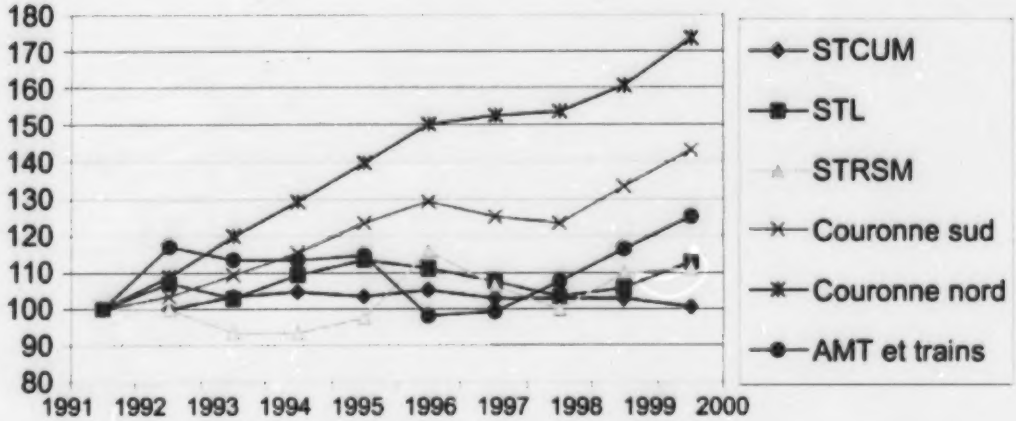
Pour leur part, la STL et la STRSM présentent respectivement des taux de croissance des dépenses d'exploitation de 13 % et de 11 %. Au cours de cette période, l'offre en véhicules-kilomètres se maintenait à la STL tandis qu'elle diminuait de 5 % à la STRSM.

Les organismes des couronnes dont les services sont en développement, notamment en raison de la croissance démographique, font face entre 1991 et 2000 à des croissances de leurs coûts d'exploitation de l'ordre de 43 % dans la couronne sud et 73 % dans la

[7] Pour éviter le double comptage au niveau régional, certaines dépenses de l'AMT sont intégrées aux dépenses des AOT (aide métropolitaine, contrats de gestion).

couronne nord. Parallèlement, l'offre en véhicules-kilomètres augmentait de 9 % dans la couronne sud et de 20 % dans la couronne nord entre 1991 et 1999.

Graphique 1 : Évolution des dépenses d'exploitation par organisme (1991=100)



Dans un contexte où l'on assiste à une reprise de l'utilisation du transport en commun depuis 1995, la tendance à la compression des dépenses s'est traduite par une amélioration du coût par déplacement. Cette amélioration, particulièrement évidente à partir de 1997, est notamment permise par une amélioration de la performance au regard de l'offre de service. De 1991 à 2000, le nombre moyen de déplacements par véhicule-kilomètre offert s'est amélioré à la STCUM, passant de 2,51 à 2,70. Pendant la même période, à la STRSM, ce ratio est passé de 1,48 à 1,64. La performance de la STL a chuté depuis 1991. Cependant, depuis 1995, avec la reprise de l'utilisation, le nombre moyen est passé de 1,19 à 1,33. Une amélioration peut également être constatée dans les couronnes. Par contre, les moyennes demeurent faibles avec des taux de 0,83 dans la couronne sud et 0,86 dans la couronne nord en 1999.

Tableau 4 : Évolution du coût d'exploitation par déplacement ($/déplacement)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
STCUM	1,52	1,57	1,63	1,63	1,63	1,65	1,60	1,59	1,57	1,50
STL	2,20	2,67	2,86	3,15	3,33	3,29	3,11	2,92	2,96	3,06
STRSM	2,52	2,70	2,60	2,49	2,65	3,01	2,75	2,53	2,70	2,67
Couronne sud	3,91	3,92	3,96	3,90	4,20	4,22	3,88	3,63	3,57	3,61
Couronne nord	3,55	3,63	3,68	3,32	3,29	3,46	3,52	3,51	3,51	3,57
AMT et trains	6,91	8,65	9,69	9,33	11,05	6,17	5,20	4,60	4,51	4,40
Moyenne	1,75	1,85	1,90	1,90	1,93	1,95	1,88	1,85	1,86	1,82

Source AMT (Comité de financement) Compilation MTQ

Dépenses d'immobilisation

En 2000, les dépenses d'immobilisation ont totalisé 273 M$. Ces dépenses représentent les remboursements de la dette (239 M$) et les dépenses payées comptant par les organismes (34,2 M$). La situation particulière de chacun est illustrée au tableau 5.

Tableau 5 : Évolution des dépenses d'immobilisation (en milliers de $)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
STCUM + CUM	160 599	193 857	188 663	190 364	209 285	190 347	195 381	206 536	207 801	211 855
STCUM	*32 697*	*57 185*	*58 440*	*68 325*	*77 576*	*67 677*	*77 130*	*87 377*	*88 906*	*101 378*
CUM (métro)	*127 902*	*136 672*	*130 223*	*122 039*	*131 709*	*122 670*	*118 251*	*119 159*	*118 895*	*110 477*
STL	8 172	8 741	10 250	10 644	10 024	10 285	11 116	12 539	10 469	10 779
STRSM	30 799	29 424	35 299	34 530	29 169	17 181	23 633	18 992	18 580	13 875
Couronne sud										
Couronne nord										
Train STCUM/AMT	11 200	8 100	16 200	16 200	17 600	13 480	21 848	21 738	20 365	15 713
AMT						2 394	8 322	25 994	19 365	22 437
Total	210 770	240 122	250 412	251 738	266 078	233 687	260 300	285 799	276 580	273 685

Source AMT (Comité de financement)

Dans le cadre financier actuel, les municipalités de la CUM (future ville de Montréal) sont responsables des dépenses de la STCUM ainsi que du remboursement de la dette relative à la construction du métro. Au total, entre 1991 et 2000, ces dépenses ont augmenté de 51,26 M$. La réduction de 18 M$ du remboursement de la dette du métro a permis que la croissance des dépenses d'investissement de la STCUM demeure raisonnable, malgré une hausse de 68,7 M$ des dépenses d'investissement attribuable en grande partie aux besoins de réfection du métro.

Les dépenses d'investissement annuelles de la STRSM sont passées de 30,8 M$ à 13,9 M$ entre 1991 et 2000. En 1992, la STRSM a créé un fonds d'immobilisation qui lui a permis de rembourser graduellement la portion de la dette à sa charge. Parallèlement, elle a payé comptant la part non subventionnée des nouveaux investissements.

Les dettes de la STL et du train de banlieue ont augmenté respectivement de 2,6 M$ et 4,5 M$. L'AMT, quant à elle, consacre 22,4 M$ en immobilisations, dont 5 M$ pour les équipements métropolitains qui étaient autrefois à la charge des sociétés. L'AMT assume, à même les sources régionales, les services de la dette des équipements métropolitains qui lui ont été transférés.

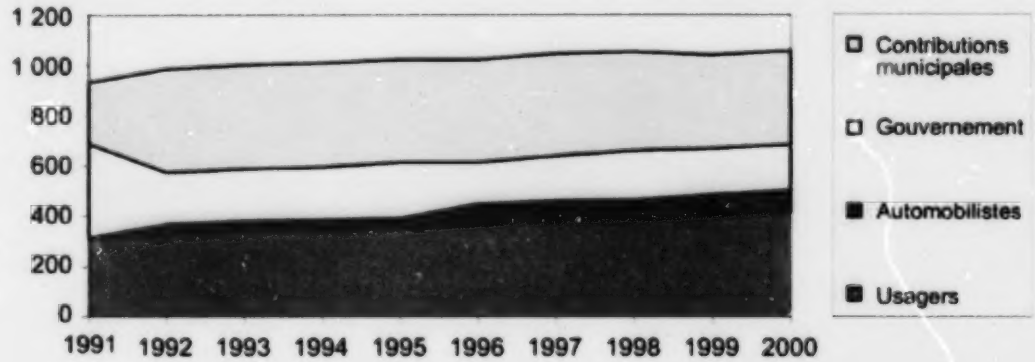
Il faut noter que le tableau 5 présente les dépenses totales d'immobilisation, y compris les subventions du MTQ. En 1991, celui-ci en assumait près de 65 %. Au cours de la période 1991-2000, sa part a fluctué entre 65 % et 59 % reflétant ainsi les modifications au Programme d'aide aux immobilisations (nouvelles catégories de projets admissibles et baisse du niveau d'aide pour certains autres équipements), les politiques de financement de

chaque société et l'évolution de la composition de la dette de chacun. En 2000, la part du MTQ s'élevait à 60 %.

2.4. ÉVOLUTION DES PARTS RELATIVES DES PARTENAIRES

Le graphique 2 illustre l'évolution de la part du coût du transport en commun assumée par les quatre partenaires que sont les municipalités, les usagers, les automobilistes et le gouvernement.

Graphique 2 : Évolution du financement du transport en commun (en millions de $)



Part des usagers

À la faveur des hausses tarifaires auquel plusieurs organismes ont procédé suite à la réduction du soutien public à l'exploitation, en 1992, la part des usagers dans le financement du transport en commun est passée de 33,4 % en 1991 à 39,4 % en 2000.

Comme l'illustre le tableau 6, les organismes ont adopté des stratégies tarifaires différentes. Par exemple, en 2000, la STL a réduit ses tarifs afin de limiter les glissements tarifaires vers des titres métropolitains qui s'avèrent peu rentables pour elle.

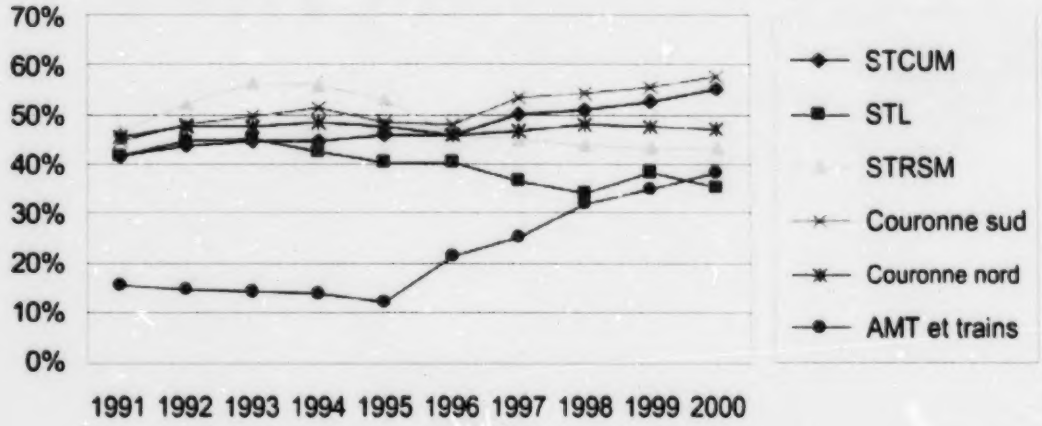
Tableau 6 : Évolution des tarifs des abonnements mensuels (tarif ordinaire)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
STCUM	38,00 $	41,00 $	43,00 $	43,00 $	43,50 $	44,50 $	45,00 $	45,00 $	46,00 $	47,00 $
STRSM	40,00 $	53,00 $	54,50 $	54,50 $	54,50 $	54,50 $	54,50 $	54,50 $	55,50 $	56,25 $
STL	41,00 $	53,00 $	54,50 $	54,50 $	54,50 $	54,50 $	56,00 $	56,00 $	57,00 $	56,00 $
Titre régional[1]	55,00 $	69,00 $	72,00 $	72,00 $	72,00 $	73,00 $	73,00 $	73,00 $	74,00 $	75,00 $

1 : De 1991 à 1995, titre régional intégré, et à partir de 1996, correspond au tarif de la TRAM zone 3.
Sources : STCUM - *Rapport annuel*

Ces hausses tarifaires ont permis de faire passer la part relative des usagers dans les dépenses d'exploitation de 43 % à 46 % au cours de la première moitié de la décennie. Cette amélioration du ratio d'autofinancement s'est faite malgré une diminution de l'utilisation de 4,3 % entre 1991 et 1995, laquelle est en partie attribuable aux augmentations de tarif. En 2000, grâce à l'effet combiné d'une reprise de l'utilisation et des hausses régulières des tarifs, le ratio atteint 54 %. Malgré ces hausses de tarif et une hausse de l'utilisation de 8,2 % entre 1995 et 2000, le ratio d'autofinancement n'évolue pas de manière similaire dans tous les organismes de transport, ainsi que l'illustre le graphique 3.

Graphique 3 : Évolution du ratio d'autofinancement par organisme



Le changement des règles de partage de recette amené par la loi de l'AMT a probablement affecté l'évolution du ratio d'autofinancement des trois sociétés à partir de 1997, année où les recettes métropolitaines ont commencé à être partagées selon l'utilisation des réseaux. Cela contribue à expliquer le fléchissement des courbes de la STL et de la STRSM et l'amélioration, quoique dans une proportion moindre, du ratio d'autofinancement de la STCUM. À partir de 1998, l'intégration tarifaire a été étendue à l'ensemble de la région, élargissant l'effet des rabais tarifaires et du partage des recettes aux couronnes. Il est également à noter que les critères servant à mesurer l'utilisation des réseaux ont été modifiés à quelques reprises, ce qui peut aussi expliquer les variations de l'évolution des revenus des organismes.

Part du gouvernement et des automobilistes

La part du gouvernement dans le financement du transport en commun est passée, si l'on inclut la contribution des automobilistes, de 40,2 % en 1991 à 25,4 % en 2000. En 1992, pour compenser son retrait de l'aide à l'exploitation, le gouvernement a introduit un nouveau droit sur l'immatriculation des véhicules de promenade. Ce droit, perçu dans

l'ensemble de la région et générant environ 40 M$, était versé aux sociétés[8]. Lors de la création de l'AMT, le gouvernement décidait d'augmenter la contribution des automobilistes par l'imposition d'une taxe de 1,5 ¢ par litre d'essence vendu dans la région de Montréal.

Une partie de ces sources de financement régionales est destinée aux organismes de transport, même si leur gestion est assurée par l'AMT. En effet, les sociétés sont en droit d'attendre qu'une partie de leurs dépenses d'exploitation soit assumée par les bénéficiaires indirects que sont les automobilistes, comme ailleurs au Québec, où les droits d'immatriculation sont remis aux sociétés de transport public. Dans la région de Montréal, cette aide prend notamment la forme d'un soutien financier métropolitain aux organismes de transport. Depuis la création de l'AMT, la part des automobilistes s'est révélée relativement stable. Les droits d'immatriculation augmentent légèrement, mais régulièrement. Par contre, la taxe sur l'essence manifeste une tendance à la baisse, laquelle s'accentuerait selon les prévisions de l'AMT pour l'année 2001.

Tableau 7 : Évolution des contributions du gouvernement et des automobilistes (en millions de $)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Exploitation	198,3	31,1	30,4	31,5	33,0	14,5	14,2	12,4	14,1	13,2
Service de la dette	56,4	48,3	53,3	60,1	64,4	44,1	54,3	61,7	63,7	67,2
Service de la dette-CUM	93,1	100,1	94,3	86,8	94,6	88,3	83,6	85,4	80,9	78,5
Total des subventions	**347,8**	**179,5**	**178,0**	**178,4**	**192,0**	**146,9**	**152,1**	**159,5**	**158,7**	**158,9**
Droits sur l'immatriculation		39,5	37,9	38,4	38,3	39,9	40,4	41,6	42,2	42,5
Taxe sur l'essence						43,2	46,1	44,9	44,6	44,4
TOTAL	**347,8**	**219,0**	**215,9**	**216,8**	**230,3**	**230,0**	**238,6**	**246,0**	**245,5**	**245,8**

Source AMT (Comité de financement)

Entre 1996 et 2000, l'AMT a été en mesure de maintenir, voire d'améliorer légèrement la part des sources régionales consacrées à soutenir les organismes de transport. L'ensemble des sommes destinées à l'aide métropolitaine, à l'aide aux tarifs réduits et intermédiaires ainsi qu'aux subventions d'équilibre représente en effet 69 % des dépenses d'exploitation annuelles de l'AMT en 1996 et 70 % en 2000.

En 2001, le rendement des sources régionales étant moindre (84,2 M$ d'après les prévisions de l'AMT), l'AMT devra vraisemblablement couper l'aide aux organismes de transport pour équilibrer son budget.

[8] Avant la création de l'AMT, le produit de cette taxe d'environ 40 M$ était réparti à raison d'environ 77 % à la STCUM, environ 13 % à la STRSM et 10 % à la STL. Cette répartition était basée à 80 % sur les recettes générées par les réseaux respectifs et à 20 % sur le lieux de résidence des automobilistes.

Tableau 8 :Utilisation des sources de financement métropolitaines (en milliers de $)

	1996	1997	1998	1999	2000
Contribution aux trains	16 589	15 410	14 298	13 898	13 540
Contribution aux équipements métropolitains	7 309	7 609	8 854	9 211	9 244
Contribution aux dessertes métropolitaines				340	672
Dépenses de fonctionnement	1 704	3 530	3 147	3 659	3 911
Aide métropolitaine	51 174	52 103	52 322	54 888	55 396
Aide aux tarifs réduits et intermédiaires			483	5 394	5 871
Subventions d'équilibre	5 000	5 000	5 000	3 500	1 500
Total	81 776	83 652	84 104	90 890	90 134

Source AMT (Comité de financement)

Part des municipalités

De 1991 à 2000, la part des municipalités dans le transport en commun passe de 26,4 % à 35,2 %. Au cours de cette période, les contributions municipales dans l'ensemble de la région augmentent de 246 M$ à 371 M$. L'essentiel de cette augmentation se produit en 1992, année marquée par le retrait du gouvernement de l'aide à l'exploitation aux organismes publics de transport. Après cette année charnière, les contributions évoluent de manière différente dans chacun des organismes, comme l'illustre le tableau 9.

Tableau 9 : Évolution des contributions municipales totales (en milliers de $)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Municipalités CUM	187 329	334 603	335 834	336 058	330 463	326 282	321 164	309 982	288 856	283 484
Municipalités STRSM	32 813	42 220	42 398	42 386	42 400	42 405	42 383	36 599	36 603	37 214
Laval	17 776	27 912	29 011	30 433	28 591	32 165	33 815	35 388	35 141	39 130
Municipalités C Nord	2 651	2 296	2 417	2 466	2 718	3 893	4 543	5 308	6 276	7 341
Municipalités C Sud	5 456	4 377	3 668	4 110	5 013	4 469	3 834	4 199	4 107	4 122
Total	246 025	411 408	413 328	415 453	409 185	409 214	405 739	391 476	370 983	371 291

Source AMT (Comité de financement)

Les contributions à la STCUM sont relativement stables de 1992 à 1994, puis sont en baisse à partir de 1995. Les contributions de la STRSM, quant à elles, demeurent stables jusqu'en 1997, puis marquent, à partir de 1998, une tendance baissière, malgré une contribution aux coûts du métro à partir de 1997. Par contre, les contributions à la STL sont en hausse au cours de l'ensemble de la décennie, à l'exception de l'année 1995. Les couronnes nord et sud affichent des tendances inverses. Les contributions de la couronne nord, relativement faibles au début de la décennie, croissent de manière soutenue, alors que celles de la couronne sud, bien qu'elles fluctuent d'une année à l'autre, manifestent une tendance à la baisse.

En 2000, les contributions municipales de l'ensemble de la région se composent à 91 % des contributions aux organismes de transport, à 4 % des contributions aux coûts des trains de

banlieue et à 5 % des contributions au fonds d'immobilisation de l'AMT. Les contributions municipales aux organismes représentent plus de 90 % des contributions municipales totales des sociétés, soit 92 % pour la STCUM et la STL ainsi que 96 % pour la STRSM. Par contre, ce pourcentage ne s'établit qu'à 48 % et 49 % dans les couronnes nord et sud respectivement. Les contributions aux trains et au fonds d'immobilisation ont donc un effet relatif plus important sur l'évolution des contributions municipales totales des municipalités des couronnes.

Tableau 10 : Évolution des contributions municipales totales par catégorie de contribution (en milliers de $)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Contributions aux AOT	231 426	396 809	398 729	400 854	394 586	386 590	378 677	358 145	336 405	336 634
Contributions aux trains[9]	14 599	23 384	24 218	23 809	24 569	17 136	17 007	17 675	19 443	19 919
Fonds d'immobilisation	0	0	0	0	0	5 488	10 055	15 656	15 135	14 738
Total	246 025	420 193	422 947	424 663	419 155	409 214	405 739	391 476	370 983	371 291

Source AMT (Comité de financement), compilation MTQ

De 1991 à 2000, les contributions municipales totales ont augmenté de 125,3 M$. La hausse est attribuable à 84 % à l'augmentation (105,2 M$) des contributions aux organismes de transport. Les contributions municipales aux coûts des trains et les contributions au fonds d'immobilisation sont respectivement la cause de 4 % et de 12 % de l'augmentation au cours de la décennie.

Le fonds d'immobilisation instauré lors de la création de l'AMT est pourvu au moyen d'une taxe de 1¢ par 100 $ de richesse foncière uniformisée dans toutes les municipalités du territoire de l'AMT. Cette contribution représente 3 % des contributions municipales totales à la STCUM, 4 % à la STL et à la STRSM ainsi que respectivement 24 % et 30 % pour les couronnes nord et sud. En 2000, 60 % du fonds d'immobilisation provient de l'Île de Montréal, 9 % de Laval, 10 % de la STRSM, 12 % de la couronne nord et 8 % de la couronne sud.

Depuis sa création, l'Agence métropolitaine de transport assume le déficit des trains de banlieue, mais la Loi prévoit une contribution financière spécifique des municipalités desservies faisant partie de son territoire équivalente à 40 % des coûts d'exploitation et de gestion. Auparavant, seules les municipalités de la CUM versaient une contribution. Entre 1995 et 2000, les coûts à la charge des municipalités desservies passent de 17,1 M$ à 19,9 M$. Ce dernier montant se répartit ainsi : 1,9 M$ et 2,1 M$ sont respectivement à la charge de Laval et des municipalités desservies de la couronne nord pour ce qui est des lignes de Deux-Montagnes et de Blainville, tandis que les municipalités du sud-ouest assument 0,8 M$ pour la ligne Dorion-Rigaud. Les municipalités de l'île de Montréal paient quant à elles 15,1 M$ pour les trois lignes précitées.

[9] Les contributions de la STCUM aux trains ont été exclues des quotes-parts de la CUM à la STCUM jusqu'en 1995 et ont été comptabilisées comme contributions aux trains.

En raison de la diminution des coûts d'exploitation des lignes existantes depuis 1995 et d'un développement orienté vers le nord dans un premier temps, les contributions des municipalités de l'île de Montréal et de la couronne sud sont demeurées stables ou ont même diminué. Ainsi, les contributions de la CUM ont augmenté de 4 % tandis que celles de la couronne sud ont diminué de 6 %.

Le développement du réseau de trains de banlieue dans le nord de l'agglomération a cependant eu un effet significatif sur la croissance des contributions municipales de ce secteur. La contribution de Laval a presque doublé entre 1996 et 2000 pour atteindre 1,9 M$, tandis que cette augmentation était de 165 % pour les municipalités de la couronne nord en raison du développement de la ligne de Blainville. La contribution aux coûts du train est responsable de 9 % de l'augmentation des contributions municipales de Laval et de 44 % de celle des municipalités de la couronne nord entre 1991 et 2000.

Entre 1991 et 2000, l'augmentation de 105 M$ des contributions municipales aux organismes de transport traduit en fait une baisse de 2,6 M$ pour les couronnes et une hausse de 107,8 M$ pour les sociétés.

Tableau 11 : Évolution des contributions municipales aux organismes de transport (en milliers de $)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	91-00
Munic. CUM	172 730	311 219	311 616	312 249	305 894	308 412	299 457	284 528	264 001	257 757	49 %
Munic. STRSM	32 813	42 220	42 398	42 386	42 400	41 875	42 534	36 618	35 904	37 522	14 %
Laval	17 776	27 912	29 011	30 433	28 591	30 624	32 004	32 573	31 869	35 809	101 %
Munic. Cour. nord	2 651	2 296	2 417	2 466	2 718	2 513	2 569	2 324	2 645	3 527	33 %
Munic. Cour. Sud	5 456	4 377	3 668	4 110	5 013	3 166	2 113	2 102	1 986	2 019	-63 %
Total	231 426	396 809	398 729	400 854	394 586	386 590	378 677	358 145	336 405	336 634	45 %

Source AMT (Comité de financement) Compilation MTQ

Les fluctuations des contributions municipales aux organismes de transport sont le résultat combiné de plusieurs facteurs : développement ou rationalisation du service offert, intensité de l'utilisation des réseaux, type d'urbanisation, politique et rendement tarifaire, niveau de soutien gouvernemental et régional, etc. Bien qu'il soit périlleux de tenter d'évaluer le poids relatif de chacun des facteurs, certains éléments peuvent être avancés pour expliquer partiellement certaines tendances de l'un ou l'autre des organismes.

Le nouvel encadrement financier établi en 1995 a vraisemblablement favorisé la baisse des contributions municipales de la STCUM : l'introduction progressive d'un partage des recettes métropolitaines plus équitable basé sur l'utilisation plutôt que sur le lieu de résidence et la prise en charge régionale du déficit des trains sont de nature à soutenir une tendance à la baisse à partir de 1996.

De manière générale, le soutien métropolitain, qu'il s'agisse de l'aide métropolitaine ou de la prise en charge d'équipements métropolitains, a probablement eu un effet positif plus significatif pour les organismes du sud de l'agglomération que pour les autres. Les équipements métropolitains utilisés par la STRSM et les organismes de la couronne sud sont relativement coûteux à exploiter. Leur prise en charge par l'AMT et son choix d'en assumer la totalité des coûts jusqu'à ce jour auraient permis de réduire de manière tangible le déficit à la charge de ces municipalités. De même, certains organismes du sud de l'agglomération ont, proportionnellement, bénéficié davantage de l'aide métropolitaine que ceux du nord.

La reprise de l'utilisation du transport en commun et la rationalisation des réseaux ont contribué, dans la majorité des organismes, à réduire le déficit à la charge des municipalités entre 1995 et 2000. Comme l'illustre le tableau 12, les contributions municipales aux AOT par habitant et par déplacement ont diminué en conséquence.

Enfin, malgré un effort croissant des municipalités des couronnes, l'effort fiscal consenti demeure encore très différent d'un organisme à l'autre.

Tableau 12 : Contributions municipales aux organismes de transport [1] (par habitant, par déplacement, par 100 $ de RFU)

Contribution	par habitant			par déplacement			par 100 $ de RFU
	1991	1995	2000	1991	1995	2000	2000
STCUM	97,26 $	172,25 $	142,72 $	0,50 $	0,91 $	0,73 $	0,30 $
STL	56,54 $	86,54 $	103,64 $	0,83 $	1,78 $	2,06 $	0,25 $
STRSM	94,69 $	121,39 $	105,30 $	1,19 $	1,66 $	1,29 $	0,25 $
Couronne sud	10,85 $	8,35 $	4,33 $	0,84 $	0,67 $	0,27 $	0,01 $
Couronne nord	5,63 $	5,18 $	6,29 $	0,88 $	0,60 $	0,68 $	0,02 $

(1) : Ces contributions ne tiennent pas compte des contributions à l'AMT : trains de banlieue, dessertes métropolitaines et fonds d'immobilisation.
Source AMT (Comité de financement), compilation MTQ

2.5. Les principaux enjeux liés au cadre financier actuel

Même si la réforme de 1995 a constitué un progrès dans le rééquilibrage des contributions des divers partenaires, tous les problèmes n'ont pas été résolus, et d'autres se sont ajoutés. Ainsi, certains mécanismes de partage des coûts des modes métropolitains demeurent sources de problèmes et nécessitent une révision dans la perspective d'une plus grande équité entre les partenaires.

Il faut aussi reconnaître que la problématique du financement du transport en commun dans la région ne se limite pas aux enjeux métropolitains. En fait, l'accent qui a nécessairement été mis sur les problématiques métropolitaines au cours des dernières années, à cause d'un certain rattrapage à faire, a pu éclipser quelque peu les problèmes financiers éprouvés localement. Il est clair cependant que l'organisation et le financement du transport en

commun dans la région de Montréal ne peuvent être abordés d'une manière dichotomique, c'est-à-dire en isolant les problèmes locaux et les problèmes métropolitains. Plusieurs décisions de l'AMT ou mécanismes prévus par sa loi constitutive ont une incidence directe sur les budgets des organismes locaux et sur leur capacité à financer adéquatement leurs réseaux. La santé et la viabilité financière de chacun des réseaux est nécessaire au bon fonctionnement de l'ensemble, et un nouveau cadre financier devra en tenir compte.

2.5.1. Répondre à des besoins en croissance

Le Comité de financement de l'AMT est préoccupé par les besoins financiers additionnels qui constituent le corollaire incontournable de la volonté partagée par les divers paliers de soutenir vigoureusement le transport en commun. D'une part, il faut être en mesure de financer les dépenses d'exploitation découlant de la réalisation de projets majeurs tels le prolongement des lignes 2, 4 et 5 du métro, le développement du réseau de trains ou la mise en service d'un système léger sur rail (SLR) sur le pont Champlain. D'autre part, le remplacement des voitures de métro MR-63 et des équipements fixes du métro ainsi que le remplacement des autobus, nécessiteront des débours importants.

Les organismes auront besoin de financement public supplémentaire pour financer les services de la dette liés à ces investissements, pour exploiter ces nouveaux services et pour offrir un niveau d'offre suffisant pour soutenir et consolider la tendance à la hausse de l'utilisation du transport en commun sur l'ensemble des réseaux. L'AMT, pour sa part, qui fait déjà face à des difficultés budgétaires, pourra difficilement remplir adéquatement ses missions de soutien aux organismes et de développement des modes et équipements métropolitains sans ressources accrues.

L'estimation des besoins que les organismes de transport et l'AMT ont faite constituera donc un intrant considérable aux discussions avec le milieu sur le nouveau cadre financier à mettre sur pied. Ces échanges permettront notamment de discuter des hypothèses émises pour prévoir ces besoins, telles les prévisions d'utilisation ou la séquence des investissements, en conformité avec la capacité de payer de tous les partenaires.

2.5.2. Les règles de partage

Les modalités de financement des services et équipements métropolitains sont résumées au tableau synoptique présenté en annexe du présent document. Le tableau présente, pour les coûts d'immobilisation et pour les coûts d'exploitation, qui sont les contributeurs, quelle est la provenance du financement et selon quels critères les coûts sont partagés entre les partenaires. Il est à noter que seul le financement public est illustré, c'est-à-dire que les recettes ne sont pas prises en considération.

Le constat général auquel l'étude de ce tableau conduit est la grande diversité des règles et des principes de partage des coûts des modes et équipements, qui donne lieu à une responsabilisation financière variable des partenaires.

- *Le financement des dépenses d'immobilisation :* La partie non subventionnée des investissements liés au train de banlieue et aux équipements métropolitains est totalement prise en charge par la région, par l'intermédiaire du fonds d'immobilisation de l'AMT, alors que dans le cas du métro, la Ville de Montréal (ex-CUM), demeure l'ultime responsable, bien que la participation de l'AMT soit possible, à sa discrétion.

- *Les partages entre l'AMT et les municipalités :* La nature des coûts assumés par l'AMT et les municipalités varie également. Ainsi, les municipalités paient une part fixe des coûts du train (40 %), mais assument le déficit du métro et des dessertes métropolitaines, après avoir reçu une aide de l'AMT. Dans le cas des équipements métropolitains, la Loi prévoit que l'AMT peut facturer les AOT selon l'utilisation.

- *La détermination des municipalités contributrices :* Le groupe de municipalités qui doivent contribuer est établi en fonction de l'offre de service et de l'utilisation dans le cas des trains, alors que seule l'offre de service est utilisée dans le cas du métro. Dans le cas des dessertes d'autobus métropolitaines, l'AMT a mis au point une formule basée sur l'utilisation des services et conclut des ententes avec les AOT desservies à cet effet.

- *La répartition des coûts entre les municipalités :* Dans le cas du métro, des critères d'offre de service et d'utilisation ont été pris en compte pour établir la part des coûts à assumer par la STRSM. Dans le cas du train de banlieue, un premier partage entre les tronçons d'une ligne s'effectue sur la base de l'offre de service uniquement. Entre les municipalités d'un même tronçon, le partage s'effectue en fonction de la richesse foncière uniformisée, ou, sur la base d'une autre formule approuvée par le gouvernement. Quant aux dessertes métropolitaines d'autobus, l'AMT en répartit les coûts entre les municipalités sur la base de l'utilisation des services.

- *Le cas du métro :* Le caractère métropolitain du métro et la nécessité d'un soutien financier à la STCUM ont été reconnus, dans une certaine mesure, lors de la création de l'AMT. Celle-ci verse une aide métropolitaine et peut également participer aux nouvelles dépenses d'immobilisation, ce qu'elle a déjà fait en assumant une partie du projet Réno-stations. Cependant, les municipalités de la CUM (nouvelle ville de Montréal) doivent continuer à payer une partie de ces dépenses, contrairement aux autres équipements métropolitains et aux trains de banlieue pour lesquels l'AMT assume la totalité des coûts à partir du fonds d'immobilisation régional.

  Par ailleurs, la loi de l'AMT prévoit une contribution spécifique pour les sociétés de transport disposant d'une station de métro sur leur territoire. Cette disposition visait de manière immédiate la STRSM et, éventuellement, la STL. La STCUM et la STRSM étant en désaccord sur l'établissement de la contribution de la STRSM, celle-ci a dû être fixée par le gouvernement au terme de discussions qui se sont étalées sur près de 3 ans. La STRSM a contesté la solution imposée en invoquant notamment que ses contribuables ne sont pas les seuls utilisateurs de la station à Longueuil et qu'elle n'a pas de droit de regard sur les décisions de la STCUM concernant le métro.

Le métro constitue l'ossature du transport en commun dans la région métropolitaine. Au moment où les besoins au regard du maintien des actifs iront en s'accroissant, car plusieurs des composantes du métro vont atteindre le terme de leur durée de vie utile au cours des prochaines années, et que des projets d'expansion majeurs sont entrepris ou projetés, on doit donc reconnaître que des problèmes fondamentaux persistent et que la stabilisation du financement du métro est un des objectifs les plus importants du nouveau cadre financier à élaborer.

Enfin, le cadre juridique actuel devra être complété en ce qui a trait à la garantie des emprunts à long terme au regard des prolongements de certaines lignes du métro. En effet, les dispositions actuelles prévoient uniquement la garantie par la nouvelle ville de Montréal des obligations à l'égard du réseau de métro existant.

2.5.3. La concurrence et la complémentarité des paliers métropolitains et locaux

Le développement des services de trains de banlieue, des dessertes d'autobus et des équipements métropolitains, les prolongements de certaines lignes du métro, voire le projet de SLR, font en sorte que l'intégration et l'interpénétration des réseaux métropolitains et locaux s'accentuent. Cette dynamique se superpose à celle qui existe entre les réseaux locaux, où de nombreux usagers utilisent les services de plus de un organisme à l'occasion de leurs déplacements.

L'intégration tarifaire et les modalités de partage des recettes constituent un premier enjeu découlant de cette situation. Le rabais consenti aux usagers qui utilisent deux réseaux, déterminé par l'AMT, doit être assumé par les AOT. Lorsqu'une forte proportion de leurs usagers utilise des titres métropolitains, l'autonomie des organismes de transport, dans leurs objectifs d'autofinancement, peut s'en trouver considérablement réduite. De plus, les recettes étant partagées en fonction de l'utilisation, mesurée pour une large part selon la distance parcourue sur chacun des réseaux, les caractéristiques des déplacements des usagers peuvent être pénalisantes pour certains réseaux[10].

Par ailleurs, le développement des modes à grande capacité renforce le rôle de rabattement des réseaux locaux. Non seulement cette situation amplifie-t-elle l'enjeu du partage des recettes, mais elle exerce une pression supplémentaire sur le fardeau financier des municipalités que la Loi oblige à contribuer aux modes métropolitains sans que des économies équivalentes puissent nécessairement être réalisées par la réorganisation des réseaux locaux. En corollaire se pose l'enjeu du partage des sources de financement régionales, puisqu'elles sont destinées soit au financement des modes métropolitains, soit au soutien des organismes de transport.

C'est en fait la double vocation financière de l'AMT que cette dynamique met en relief. Elle doit soutenir les autorités organisatrices de transport, mais a aussi pour mission de

[10] La Loi oblige l'AMT à partager les recettes en fonction de l'utilisation des réseaux, mais c'est elle qui décide, en concertation avec les AOT, des critères servant à mesurer cette utilisation.

développer les services et équipements métropolitains. Dans un contexte où le rendement sources régionales stagne, il est difficile d'assurer adéquatement ces deux missions, puisque les besoins liés à l'une ou l'autre sont en croissance.

2.6. Les éléments à prendre en compte dans la réflexion à engager

Le ministère des Transports a déjà énoncé dans le Plan de gestion des déplacements de la région de Montréal les grandes orientations qui doivent guider ses interventions dans les années à venir :

- privilégier les interventions qui soutiennent la compétitivité de l'économie métropolitaine et québécoise;
- privilégier les interventions qui favorisent la revitalisation du territoire au centre de l'agglomération et qui facilitent l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière de développement économique, d'aménagement et d'environnement;
- donner la priorité au renforcement et à la modernisation des réseaux de transport existants;
- assurer l'efficacité et l'équité du financement.

Ces orientations, qui rejoignent celles énoncées dans le Cadre d'aménagement de la région métropolitaine de Montréal, devraient inspirer l'élaboration d'un nouveau cadre financier. La réflexion à entreprendre devrait également concourir à l'atteinte d'objectifs plus spécifiques à la problématique financière du transport en commun.

Unité d'action

La réalisation du Plan de gestion des déplacements de la région de Montréal rend plus que jamais nécessaire l'unité d'action de tous les partenaires. Les investissements en immobilisation qui seront consentis par le gouvernement pour développer les modes lourds devront être soutenus par un engagement des municipalités, particulièrement au regard des dépenses d'exploitation. La réalisation des actions nécessaires doit reposer sur des engagements mutuels qui devront prendre en compte les moyens dont disposent les partenaires.

Respect de la capacité de payer

Dans la mesure où les finances publiques, tant municipales que gouvernementales, sont sollicitées en raison d'une multitude de besoins, la part qui peut être consacrée au transport en commun découle nécessairement d'un arbitrage serré. Un nouveau cadre financier ne pourrait donc consister uniquement à trouver de nouvelles sources de financement, mais doit également viser l'utilisation optimale des sources de financement existantes afin qu'elles soient canalisées vers les interventions les plus stratégiques possible et des soutiens financiers pertinents.

Équité entre les partenaires

Les mécanismes de partage entre les municipalités ou les organismes de transport doivent refléter le bénéfice reçu en s'appuyant sur des principes bien établis et transparents. L'équilibre général du cadre doit également tenir compte des efforts de chacun.

L'équité doit aussi s'établir entre les réseaux locaux et métropolitains, qui sont complémentaires pour assurer la fluidité des déplacements. Toute stratégie de financement doit donc viser à soutenir ces deux paliers, notamment à cause des interfinancements qui nécessitent une péréquation à l'échelle de la région.

3. DES SOLUTIONS À ÉLABORER EN CONCERTATION AVEC LE MILIEU

L'élaboration d'un nouveau cadre financier du transport en commun est une question éminemment complexe. On aurait tort cependant de n'y voir qu'un enjeu technocratique dont l'objectif se limite à la recherche d'équilibres budgétaires. Au contraire, un cadre financier traduit des choix, des priorités et une vision de l'équité dans la répartition des contributions financières qui en font un véritable débat de société. Pour le citoyen qui doit se déplacer en milieu urbain, des services fiables et efficaces, des réseaux de transport modernes et en mesure de concurrencer l'automobile sont des enjeux bien concrets. Pour mettre sur pied, exploiter et maintenir de tels services, non seulement l'argent doit-il être au rendez-vous, mais la provenance du financement ainsi que la logique des mécanismes de partage et des soutiens financiers doivent s'appuyer sur des principes suffisamment solides pour que la stabilité et la pérennité du cadre financier soient assurées.

Ce débat, le ministère des Transports le souhaite ouvert, constructif et ciblé. Aussi, les municipalités concernées par le financement et les principaux acteurs de ce secteur seront conviés à s'exprimer et à participer à la recherche de solutions dans le cadre d'une consultation. Les modalités de la consultation seront rendues publiques dans les prochaines semaines.

Cette réflexion visera bien sûr la région de Montréal, lieu des enjeux les plus complexes. Le ministère des Transports veut aussi saisir cette occasion pour étendre la réflexion à l'ensemble du Québec.

En effet, des enjeux tels le partage de la contribution des automobilistes au transport en commun entre les organismes, plus particulièrement dans la région de Québec, la capacité des sources actuelles à faire face aux besoins ou, encore, la manière dont l'aide gouvernementale est versée touchent plusieurs agglomérations du Québec à divers degrés.

La consultation permettra de faire le bilan du cadre financier actuel, d'en dégager les forces et les faiblesses ainsi que de soulever toutes les problématiques financières liées au financement des services de transport en commun au Québec. Par cette démarche, le ministre des Transports associe donc ses interlocuteurs à la recherche de solutions, persuadé que les discussions pourront apporter l'éclairage nécessaire à la mise sur pied d'un cadre financier en mesure de soutenir le développement et le maintien des services de transport en commun.

ANNEXE 1 : FINANCEMENT PUBLIC DES SERVICES ET DES ÉQUIPEMENTS DE TRANSPORT EN COMMUN MÉTROPOLITAINS

NATURE DES COÛTS →	*COÛTS D'IMMOBILISATION*				*COÛTS D'EXPLOITATION*					
PROVENANCE DU FINANCEMENT →	**RÉGION DANS SON ENSEMBLE**		**MUNICIPALITÉS DESSERVIES**	**GOUVERNEMENT**	**RÉGION DANS SON ENSEMBLE**		**MUNICIPALITÉS DESSERVIES**			**GOUVERNEMENT**
SOURCE →	**AUTOMOBILISTES** (taxe sur l'essence et droit d'immatriculation)	**FONCIER** (Fonds d'immobilisation de l'AMT : 1 ¢ /100$ de richesse foncière uniformisée)	**FONCIER**	**PROGRAMME D'AIDE**	**AUTOMOBILISTES** (taxe sur l'essence et droit d'immatriculation)	**FONCIER**	**FONCIER**			**PROGRAMME D'AIDE**
MODE ↓							**IDENTIFICATION DES CONTRIBUTEURS**	**CE QUI EST PAYÉ**	**CRITÈRES DE RÉPARTITION**	
MÉTRO (1)	**Aucune participation directe** (l'aide métropolitaine sert toutefois à réduire la facture municipale, qui comprend le service de dette)	**Participation *ad hoc*** à la discrétion de l'AMT (25 % dans le cas de Réno-stations)	**Responsables ultimes** de la partie non subventionnée des coûts d'immobilisation	**100 %** du développement **75 %** des dépenses admissibles pour le maintien d'actifs (**50 %** dans le cas de Réno-stations)	**20 ¢ par déplacement** (24 h), sans lien avec les coûts ou le déficit et selon disponibilités budgétaires	**Aucune participation**	**Présence d'une station** sur le territoire de l'AOT	**Déficit** (résiduel, si l'on tient compte de l'aide métropolitaine)	**50 % offre de service** et **50 % utilisation** (critères utilisés pour établir le montant décrété dans le cas de la ligne 4).	**Aucune participation**
TRAIN DE BANLIEUE (2)	**Aucune participation** (À moins d'un virement du budget d'exploitation vers le fonds d'immobilisation avec l'autorisation du ministre).	**Partie non subventionnée** (généralement 25 %)	**Aucune participation**	Jusqu'à **100 %** du développement (bien que l'AMT ait assumé 25 % jusqu'ici) et **75 %** du maintien d'actif et des stationnements.	**Déficit résiduel et aides *ad hoc***	**Aucune participation**	**Présence d'une station** sur le territoire de la municipalité ou de l'AOT et **critère d'utilisation** (7 % des usagers montant à bord sur le tronçon auquel la municipalité appartient, établi par décret)	**40% des coûts** (exception à l'occasion d'expériences pilotes où l'AMT donne une ristourne si l'autofinancement le permet)	1.Répartition par tronçon selon un ou plusieurs critères d'**offre de service**. Critères varient d'une ligne à l'autre. 2. Entre les municipalités d'un tronçon selon la **RFU** ou une **autre formule** approuvée par le gouvernement.	**Aucune participation**
DESSERTES D'AUTOBUS MÉTROPOLITAINES (3)	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	**50 ¢ par déplacement en période de pointe et aides au démarrage** selon disponibilités budgétaires	**Aucune participation**	**AOT, selon un critère d'utilisation :** municipalité de résidence des usagers (pratique différente de ce que la loi prévoit, c.-à.-d. municipalités desservies)	**Déficit** L'AMT verse toutefois une aide métropolitaine et une aide au démarrage.	**Utilisation** (municipalité de résidence des usagers)	**Aucune participation**
ÉQUIPEMENTS MÉTROPOLITAINS	Services de la dette existants des équipements transférés à l'AMT	**Partie non subventionnée** pour les nouvelles immobilisations (généralement 25 %)	**Aucune participation**	**75 %** des dépenses admissibles	100% des coûts d'exploitation par choix de l'AMT jusqu'en 2001	**Aucune participation**	**AOT utilisatrices** (voies réservées et terminus)	**Coûts d'exploitation** selon la Loi. L'AMT commencera à facturer en 2002.	**Utilisation**	**Aucune participation**
SERVICES DES OPT SUR LE RÉSEAU MÉTROPOLITAIN D'AUTOBUS (4)	**Aucune participation**	**Aucune participation**	**50 %** (Achat d'autobus)	**50 %** (Achat d'autobus)	**50 ¢ par déplacement en période de pointe**, selon disponibilités budgétaires	**Aucune participation**	**AOT concernées**	**Déficit** après aide métropolitaine	**Formules propres à chaque AOT**	**Aucune participation**
SERVICES DES CIT ET OMIT SUR LE RÉSEAU MÉTROPOLITAIN D'AUTOBUS (4)	**Aucune participation**	S.O.	S.O.	S.O.	**50 ¢ par déplacement en période de pointe** selon disponibilités budgétaires	**Aucune participation**	**AOT concernées**	**Déficit** après aide métropolitaine et subvention gouvernementale	**Formules propres à chaque AOT**	**Programme d'aide** aux CIT et OMIT : 40 % des revenus plafonné à 75 % du déficit (gelé au niveau de 1996)

(1) : Niveau de service établi par la STCUM et approuvé par la CUM
(2) : Niveau de service établi par l'AMT
(3) : Les dessertes métropolitaines sont approuvées par le gouvernement. Le niveau de service est établi par l'AMT
(4) : Le réseau métropolitain est établi par l'AMT et approuvé par le gouvernement. Le niveau de service est défini par les AOT.

Ministère des Transports
Québec

Territoire des autorités organisatrices de transport en commun de la région métropolitaine de Montréal et de l'AMT

- Société de transport
- Conseil intermunicipal de transport (CIT)
- Municipalité organisant seule un service de transport
- Municipalité faisant partie de deux CIT
- Municipalité faisant partie d'un CIT et organisant un service de transport
- Territoire de la CMM et de l'AMT
- Ces municipalités participent financièrement à un ou plusieurs CIT ou OMIT, dont elles ne sont pas membres.

1 En voie de dissolution.

2 Ce CIT a une existence juridique mais n'opère pas.

- Autorité organisatrice de transport en commun
- Municipalité

Direction générale de Montréal et de l'Ouest
Service de la planification et du développement des orientations et des stratégies

Novembre 2001